

CONSEIL ECONOMIQUE
SOCIAL ET
ENVIRONNEMENTAL



Avis sur l'Analyse financière

Avis voté en séance plénière du 13 octobre 2016

Vu la Loi n°82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des Communes, des Départements et des Régions,

Vu les articles L. 4111-1 et suivants du code général des collectivités territoriales, relatifs à l'organisation de la Région,

Vu les articles L. 4241-1 et L. 4241-2 du code général des collectivités territoriales, relatifs aux compétences du Conseil économique, social et environnemental régional,

Vu la décision du bureau du Conseil économique, social et environnemental régional Grand Est en date du 13 octobre 2016,

Après avoir entendu **Jacques RIMEIZE**, président de la Commission Finances et administration générale et **Damien COLLARD**, rapporteur,

**le Conseil économique, social et environnemental régional
Grand Est
a voté le présent avis à l'unanimité moins six abstentions**

INTRODUCTION

Le présent avis retrace les principaux éléments et enseignements extraits de l'analyse rétrospective et prospective des finances régionales menée par le CESER.

Le travail s'est déroulé en trois temps : l'identification des évolutions passées connues par les finances régionales, la constitution d'une photographie de la situation financière de la collectivité et l'anticipation des futurs financiers possibles de la Région en appliquant différentes hypothèses prospectives.

L'objectif poursuivi était notamment, de repérer les marges de manœuvre de la collectivité en matière de dépenses d'intervention et d'endettement.

Pour réaliser cette analyse, le CESER a disposé d'un outil technique constitué par un prestataire extérieur et contenant l'ensemble des données extraites des comptes administratifs de l'Alsace, de la Champagne-Ardenne et de la Lorraine depuis l'année 2009 jusqu'à l'année 2015. Les montants figurant au Budget Primitif 2016 ont également été intégrés pour permettre la réalisation du volet prospectif de l'étude.

RETROSPECTIVE

L'analyse rétrospective porte sur la période 2009-2015 et a été accomplie grâce à l'agrégation des données issues des comptes administratifs des trois anciennes Régions. Ainsi, chaque chiffre évoqué concerne, sauf mention particulière, le périmètre de la nouvelle Région.

Section de fonctionnement ;

Les recettes réelles de fonctionnement ont globalement augmenté entre 2009-2015 (1,86 Md€ en 2009 et 1,98 Md€ en 2015) mais affichent une baisse sur la fin de la période (-0,3% en 2014 et -0,2% en 2015).

Elles sont principalement composées de recettes fiscales (63% en 2015) et de dotations et participations versées par l'État (36% en 2015).

Au cours des derniers exercices, deux évolutions majeures sont à constater :

- **la baisse de la part forfaitaire de la dotation globale de fonctionnement** (DGF) perçue par la Région. Pour rappel, la DGF est la principale dotation de fonctionnement versée par l'État aux collectivités territoriales.
- **la réforme du financement de la formation professionnelle et de l'apprentissage**. Depuis 2014, de nouvelles ressources fiscales sont perçues en substitution de ressources précédemment attribuées sous forme de dotations ce qui a entraîné la diminution des dotations et participations et l'augmentation des recettes liées à la fiscalité.

Comme mentionné plus haut, les recettes de fonctionnement de la collectivité sont constituées à plus de 60% de recettes fiscales. Cependant, ces recettes sont peu dynamiques et la Région dispose d'une autonomie fiscale¹ très limitée (de l'ordre de 8% en 2015) octroyée par la taxe sur les certificats d'immatriculation. Cette taxe constitue le seul levier fiscal pouvant être actionné.

Toujours en matière de fiscalité, on observe la place prépondérante occupée par la Cotisation sur la Valeur Ajoutée des Entreprises (CVAE) et par la Taxe Intérieure de Consommation sur les Produits Énergétiques (TICPE), représentant respectivement environ 24% et 34% (hors financement de la formation professionnelle et de l'apprentissage) des recettes fiscales en 2015.

Les dépenses réelles de fonctionnement sont en progression sur la période considérée (1,52 Md€ en 2009 et 1,63 Md€ en 2015).

La croissance des dépenses réelles de fonctionnement, tendance observée depuis plusieurs années, même au-delà de la période de référence retenue pour notre analyse, est, notamment, due aux transferts de compétences successifs.

Les données disponibles témoignent de la part prédominante, dans les dépenses de fonctionnement, des dépenses liées aux subventions et participations versées. En effet, en 2015, les subventions et participations (1,08 Md€) représentaient près de 67% des dépenses

¹ L'autonomie fiscale désigne les recettes sur lesquelles la collectivité a un pouvoir que cela soit sur le taux ou sur l'assiette. Cette notion se distingue de l'autonomie financière, définie légalement qui instaure, notamment, le principe d'un minimum de ressources propres pour les collectivités.

de fonctionnement. Elles ont, par ailleurs et toujours en 2015, augmenté après avoir diminué sur plusieurs exercices. Le deuxième poste de dépenses le plus important est celui consacré aux dépenses de personnel (273,7 M€ en 2015).

L'analyse des dépenses de fonctionnement permet de constater que les fonctions formation professionnelle et apprentissage, transports et enseignement, compétences obligatoires de la collectivité régionale, occupent un peu plus de 76% des dépenses de fonctionnement.

Le montant d'épargne brute², soit la somme dont dispose la collectivité pour rembourser ses emprunts et financer ses investissements, a fluctué entre 335 M€ au minimum et 383 M€ au maximum sur la période comprise entre 2009 et 2015. Le CESER relève que l'épargne brute a diminué en 2014 et 2015, ce qui résulte à la fois de la diminution des recettes de fonctionnement et de la hausse continue des dépenses de fonctionnement.

Le taux d'épargne brute³, qui indique la part des recettes disponibles pour le remboursement de la dette et le financement des investissements, subit également des fluctuations sur la même période et s'élève à 17,9% en 2015. Le CESER souligne que le taux d'épargne brute est resté en deçà des 20% sur toute la période observée et ce qui est pourtant l'objectif de taux que s'est fixé l'exécutif régional dans le Budget Primitif 2016.

Le montant d'épargne nette⁴ a été relativement stable entre 2011 et 2013, puis a connu une augmentation en 2014 du fait d'un moindre remboursement du capital de la dette et a, de nouveau, diminué en 2015. L'épargne nette correspondant, quant à elle, à l'autofinancement disponible pour le financement des investissements, plus son montant diminue, plus la collectivité doit emprunter pour financer ses investissements (à recettes d'investissement constantes).

Section d'investissement :

Les recettes réelles d'investissement ont d'abord subi une importante diminution passant de 595,5 M€ en 2009 à 359,9 M€ en 2013, avant de connaître ensuite une hausse de 35 M€ en 2014 et de 8 M€ en 2015.

Le CESER insiste sur l'importance de la part occupée par l'emprunt effectif dans les recettes d'investissement qui avoisine les 60% en 2015 (237,1 M€). L'emprunt a suivi une tendance identique (baisse entre 2009 et 2013 et hausse en 2014 et 2015) à celle des recettes d'investissement quand les recettes d'investissement hors emprunt sont demeurées relativement stables depuis 2012.

Les recettes d'investissement hors emprunt sont essentiellement composées de la subvention d'équipement (dans laquelle sont comptabilisés les fonds européens), de la Dotation Régionale d'Équipement Scolaire (DRES) et du Fonds de Compensation de la Taxe sur la Valeur Ajoutée (FCTVA) dont le versement dépend des investissements que réalise la collectivité.

² L'épargne brute se calcule en faisant la différence entre les recettes de fonctionnement et les dépenses de fonctionnement.

³ Le taux d'épargne brute correspond au montant d'épargne brute divisée par le montant des recettes réelles de fonctionnement.

⁴ L'épargne nette correspond à l'épargne brute diminuée du montant du remboursement du capital de la dette.

Les dépenses réelles d'investissement ont globalement diminué entre 2009 et 2015 malgré une hausse en 2013 et une légère progression en 2015. Elles atteignent un montant de 762,7 M€ en 2015 ; ce montant inclut le revolving à hauteur de 19,7 M€ en 2015⁵.

Comme en section de fonctionnement, les subventions et participations versées sont la première source de dépenses en section d'investissement. En effet, elles représentent 50% des dépenses d'investissement pour l'année 2015.

Le montant du remboursement du capital de la dette est fonction du profil de remboursement des emprunts contractés mais également des opportunités et des choix que la collectivité effectue en termes de désendettement. Le remboursement du capital de la dette s'élevait à 168,4 M€ en 2015, soit 22% du total des dépenses réelles d'investissement.

Le détail de la répartition, par fonction, des dépenses réelles d'investissement hors dette met en exergue la prépondérance des dépenses liées à l'enseignement (172,4 M€ en 2015) et aux transports (156,8 M€ en 2015). Les montants les plus conséquents sont ensuite consacrés à l'action économique (91 M€) et à l'aménagement du territoire (79,9 M€).

Endettement :

Si l'on soustrait du montant des emprunts nouveaux contractés chaque année⁶ le montant des remboursements du capital de la dette⁶, on constate que la variation de l'encours de dette, bien que variable d'une année sur l'autre, a toujours été positive entre 2009 et 2015. En d'autres termes, l'encours de dette régional a connu une croissance continue sur la période observée.

En 2015, l'encours de dette de la Région, crédit-bail et partenariats publics-privés (PPP) inclus, s'élève à 2,57 Md€. Le CESER rappelle que la Région Alsace avait souscrit un crédit-bail pour l'acquisition de matériels ferroviaires et un PPP dans le cadre de contrats de performance énergétique. La Champagne-Ardenne, quant à elle, avait également financé l'achat de matériels ferroviaire via du crédit-bail. Enfin, la Lorraine s'était engagée dans un PPP pour la restructuration de plusieurs lycées. Le montant du capital restant dû (hors intérêts) au titre des PPP et du crédit-bail avoisine les 480 M€.

Sur la base de l'encours retraité pour intégrer les PPP et le crédit-bail, le taux d'endettement⁷ de la collectivité était de 129,7% en 2015 et la capacité de désendettement⁸ de 7,2 années. Ce second ratio signifie que la collectivité mettrait 7,2 ans à rembourser son encours de dette si elle y consacrait, chaque année, la totalité de son épargne brute.

Dans le rapport sur le Budget Primitif 2016, l'exécutif avait annoncé sa volonté d'afficher une capacité de désendettement inférieure à 7,5 ans (ratio proposé sur la base d'un encours incluant les PPP mais pas le crédit-bail).

⁵ Les emprunts revolving associent un emprunt long terme classique et l'ouverture de droits de tirages comparables à une ligne de trésorerie. Ils permettent de procurer des ressources budgétaires en fin d'exercice, mais également de faciliter la gestion de trésorerie grâce à des tirages et des remboursements au cours de l'exercice au gré des besoins.

⁶ On parle ici des emprunts nouveaux et des remboursements du capital de la dette hors opérations spécifiques c'est-à-dire hors opérations revolving et remboursements anticipés.

⁷ Le taux d'endettement est égal à l'encours de dette divisé par les recettes réelles de fonctionnement. Il mesure la charge de la dette d'une collectivité relativement à sa richesse

⁸ La capacité de désendettement se calcule en rapportant l'encours de dette à l'épargne brute et s'exprime en années.

PROSPECTIVE

Pour proposer une analyse prospective des finances régionales, le CESER a construit sa réflexion autour d'éléments quantitatifs et qualitatifs provenant de plusieurs sources telles que les données rétrospectives, les montants figurant au Budget Primitif 2016, la connaissance des membres du CESER du territoire régional et des projets en cours, les informations réglementaires, légales ou annonces faites par voie de presse et les échanges avec les élus et services du Conseil régional.

Cet exercice de prospective a été conduit dans un contexte marqué par de multiples inconnues qui ont complexifié l'élaboration des hypothèses prospectives. Ces incertitudes sont issues de la fusion régionale, la nouvelle Région étant en phase de construction (harmonisation des dispositifs en cours, modalités des transferts de compétences en négociation...) mais également les échéances électorales de 2017.

Conscient de ce contexte, le CESER a, toutefois, fait le choix d'élaborer deux scénarios à horizon 2021 mais avec pour objectif non pas d'obtenir des scénarios précisément chiffrés mais de dégager les grandes tendances que pourraient observer les recettes, les dépenses et l'endettement.

Scénario au fil de l'eau

La logique ayant prévalu à l'élaboration du premier scénario a consisté à retenir trois types d'hypothèses ; celles portant sur des évolutions à probabilité de réalisation élevée, celles reflétant la poursuite de l'existant et celles correspondant aux volontés exprimées par l'exécutif régional lors du Budget Primitif 2016.

Pour ce scénario, le CESER a, notamment, retenu :

- la diminution de la DGF en 2016 et 2017⁹,
- le passage du taux de CVAE de 25% à 50%,
- l'harmonisation à 42€ du coût du cheval vapeur,
- la stabilisation des dépenses de personnel après 2017,
- le maintien des dépenses d'intervention (hors transferts de compétences en 2017)...

Dans ce scénario comme dans le second, les hypothèses relatives à l'endettement prennent en compte le profil d'extinction de la dette existante mais prévoient également des emprunts nouveaux dont le taux, la durée et les modalités d'amortissement ont été renseignés au regard des conditions actuelles du marché (environ 2% sur 15 ans).

La combinaison des hypothèses ci-dessus aboutirait à observer qu'après une croissance forte en 2017, les recettes de fonctionnement reprendraient la tendance d'évolution suivie en 2014 et 2015 (selon les données agrégées) à savoir une diminution faible mais continue. Hormis en 2017, les dépenses de fonctionnement poursuivraient également la tendance observée dans

⁹ Après 2017, le montant perçu est considéré comme stable y compris dans le cas de la substitution de la DGF par une recette de nature différente.

la rétrospective c'est-à-dire une progression légère mais constante (qui pourrait être comprise entre +0,1% et +0,5% par an).

En matière d'investissement, les hypothèses conduiraient à des recettes hors emprunt stables mais à des recettes réelles d'investissement en progression continue entre 2016 et 2021. Cette augmentation serait donc la conséquence du montant d'emprunt effectif contracté chaque année et rendu nécessaire par une épargne brute en recul. L'épargne brute et le taux d'épargne brute subiraient, en effet, une contraction. Dans ce scénario, les dépenses d'investissement seraient également en progression et ce consécutivement à l'augmentation du remboursement du capital de la dette.

Le montant d'emprunt effectif réalisé chaque année serait, comme lors de l'analyse rétrospective, toujours supérieur au montant du remboursement du capital de la dette, l'encours de dette poursuivrait donc sa progression. Enfin, le taux d'endettement et la capacité de désendettement atteindraient en fin de période un taux et une durée qui dépasseraient aisément les seuils d'alerte communément admis et les objectifs poursuivis par l'exécutif régional.

Bien évidemment, les conclusions de ce scénario n'intègrent pas les actions correctives que l'exécutif mettrait nécessairement en place dans le cas d'une dégradation de la situation financière de la collectivité.

Ce premier scénario reflète que le prolongement de la situation actuelle en matière de recettes et de dépenses de fonctionnement tend à obérer les capacités de la collectivité à renforcer son soutien à l'investissement. En effet, le simple maintien d'un niveau d'investissement constant impliquerait de recourir à terme et de manière conséquente à des emprunts nouveaux provoquant la dégradation des indicateurs d'endettement.

Scénario alternatif

Le second scénario a été construit avec pour objectif d'envisager les conséquences d'hypothèses plus favorables aux finances de la collectivité mais le CESER a volontairement retenu des évolutions modestes à la hausse comme à la baisse.

Parmi les hypothèses posées dans le cadre de la réalisation du second scénario figurent :

- le passage du taux de CVAE de 25% à 50% puis une CVAE qui progresse après 2017,
- des recettes de TICPE en hausse,
- une légère augmentation, dès 2018, de la fraction de la TVA qui viendrait en substitution de la DGF,
- une réduction des charges à caractère général,
- un maintien des dépenses d'intervention (hors transferts de compétences)...

Cette nouvelle association d'hypothèses provoquerait, en fonctionnement, des recettes qui se stabiliseraient voire qui progresseraient très légèrement en fin de période (hausse inférieure à 0,5%) et des dépenses qui observeraient un rythme de progression moins soutenu que dans le premier scénario.

Comme dans le cas précédent, les recettes d'investissement seraient en hausse continue du fait du montant d'emprunt effectif réalisé chaque année et les dépenses d'investissement connaîtraient une croissance engendrée par le remboursement du capital de la dette. En

recettes comme en dépenses d'investissement les taux d'évolution seraient, néanmoins, plus faibles que dans le premier scénario.

Au regard des hypothèses retenues, l'épargne brute et le taux d'épargne brute observeraient toujours des courbes décroissantes mais la diminution serait cependant plus lente. La hausse de l'encours de dette ne serait pas enrayée ; le taux d'endettement et la capacité de désendettement seraient en augmentation constante.

Les conséquences possibles de ce second scénario illustrent à la fois le besoin pour la collectivité de bénéficier rapidement de ressources nouvelles, pérennes dynamiques et surtout conséquentes, mais également la nécessité de mener une réflexion sur les dépenses à engager.

Pour le CESER, l'obtention de marges de manœuvres financières supplémentaires via de nouvelles recettes plus dynamiques doit, en effet, s'accompagner d'arbitrages clairs en matière de dépenses si la collectivité entend atteindre les objectifs ambitieux qu'elle s'est fixés concernant le taux d'épargne brute et l'endettement.

CONCLUSION

L'analyse rétrospective et l'examen des deux scénarios impose plusieurs constats. Dans un contexte où les recettes des Régions sont déjà fortement contraintes, la poursuite des tendances d'évolution observées par les recettes et les dépenses ne ferait que grever encore davantage les possibilités pour la collectivité d'assumer ses prérogatives tout en étant moteur du développement régional. Le CESER rappelle donc la nécessité pour la Région de bénéficier de recettes nouvelles hors transferts de charges liés à de nouvelles compétences. L'annonce du Premier Ministre concernant la substitution, dès 2018, de la DGF par une fraction de la TVA, par nature plus dynamique, constitue une première étape dans ce sens.

Cependant et au regard des objectifs visés par le Conseil régional, la simple évolution des ressources existantes ne serait pas suffisante. En effet, dans l'hypothèse d'un niveau de dépenses constant avec transferts de compétences compensés, l'emprunt continuerait mécaniquement à augmenter dans les scénarios observés. La Région serait alors amenée à consacrer l'essentiel de son autofinancement au remboursement du capital de la dette au détriment de ses capacités d'intervention.

La diminution des dépenses apparaît ainsi comme le dernier levier mobilisable par la collectivité et des arbitrages seront, par conséquent, à opérer. Néanmoins, le CESER ne pourrait que déplorer une contraction des dépenses qui nuirait au développement du territoire Grand Est ainsi qu'au bien-être de ses habitants. Ainsi, il sera très vigilant aux choix effectués par la collectivité concernant les dépenses.

Le CESER considère comme un enjeu la maîtrise de l'endettement et encourage le Conseil régional dans les actions qu'il entreprend en la matière. Toutefois, il insiste sur l'importance de choisir des objectifs d'endettement annuel net et de capacité de désendettement qui soient raisonnables pour parvenir à concilier la stabilisation de l'encours de dette avec la mise en œuvre de l'action régionale.

CESER ALSACE CHAMPAGNE-ARDENNE LORRAINE

Présidence

5, rue de Jéricho - CS70441 - 51037 Châlons-en-Champagne cedex
03 26 70 31 79

Antenne territoriale de Strasbourg

1 Place Adrien Zeller - 67000 Strasbourg
03 88 15 68 00

Antenne territoriale de Metz

Place Gabriel Hocquard - 57036 Metz Cedex 1
03 87 33 60 26

ceser@alsacechampagneardennelorraine.eu

<http://ceser-grandest.eu/>

Retrouvez le CESER sur Twitter www.twitter.com/cesergrandest
et Facebook www.facebook.com/ceserge

